

## **REGISSEREN VAN LOKAAL ONDERWIJS- EN JEUGDBELEID: SAMENWERKING EN SAMENHANG TUSSEN DROOM EN DAAD**

De overheid stuurt, maar niet meer louter via wetgeving, planning en bekostiging. Faciliteren, regisseren en onderhandelen typeren het huidige overheidssturen evenzeer. Nadrukkelijker dan voorheen wordt daarbij vertrouwd op het zelfsturend vermogen van (semi-)publieke en private spelers.<sup>2</sup> Publiek-private samenwerking, interactieve beleidsvorming en ambtelijk ontkokering leiden tot een doeltreffender en doelmatiger beleid. Zo luidt de beleidstheorie.

Waar in onderzoek en ook door overheden zelf melding wordt gemaakt van een maar lastig tot stand komende “samenwerking” en “samenhang” in het lokaal onderwijs- en jeugdbeleid, zou het nieuwe maakbaarheidsperspectief kritischer mogen worden benaderd. In deze bijdrage wordt daarom de “hardheid” van de beleidstheorie theoretisch en empirisch onderzocht.<sup>3</sup> Daartoe is de vraag gesteld: *“op welke wijze geven actoren vorm aan “bestuurlijke vernieuwing” binnen het lokaal onderwijsbestuur, op welke lokale omstandigheden is die vormgeving terug te voeren en in hoeverre stemt die vormgeving overeen met de op centraal niveau beoogde veranderingen?”* De antwoorden op deze vraag behoren de centrale overheid, gemeente- en schoolbesturen en besturen van instellingen voor jeugdbeleid meer inzicht te geven in de (remmende dan wel bevorderende) werking van lokale omstandigheden in relatie tot de beoogde veranderingen.

### **1. “I had a dream”**

In 1995 verscheen de notitie “Lokaal Onderwijsbeleid”<sup>4</sup> van staatssecretaris Netelenbos. *“Lokaal onderwijsbeleid gaat over het bevorderen van samenhang en samenwerking”* (p.5). *“De gemeente is bij uitstek in een positie om daarbij een regierol op zich te nemen”* (p.7). Deze notitie vormde het begin van de implementatie van decentralisatie en deregulering in het onderwijs. In 1992 moest staatssecretaris Wallage zijn ideeën over “bestuurlijke vernieuwing” in het onderwijs nog behoedzaam formuleren in “een brief en geen nota”<sup>5</sup>: *“Ook bij het tot stand brengen van een betere afstemming tussen onderwijs en arbeidsmarkt zou meer profijt kunnen worden getrokken van de betrokkenheid van de lokale overheid”* (p.3). En ook minister Ritzen kon na intensief overleg samenwerking (met het bijzonder onderwijs) en samenhang op lokaal niveau niet verder regelen dan in een convenant<sup>6</sup>: *“Rechtsbescherming van het bijzonder onderwijs wordt goed (vet: PR) geregeld”* (p.7).

Ruim vijf jaar na die start in 1995 zijn wethouders, ambtenaren, school(bege)leiders, leraren, jeugdhulpverleners, maar ook congresmanagers en onderzoekers dagelijks bezig met “bestuurlijke vernieuwing in het onderwijs”. De vormgeving van de innovaties wordt door betrokken ministeries begeleid met brochures, projectgroepen, publieksdebatten, conferenties en internetsites.<sup>7</sup> Op lokaal niveau is het “op overeenstemming gericht overleg”<sup>8</sup> het formele instrument, dat samenwerking en samenhang binnen bereik moet brengen. “De gemeente uw partner”, “bondgenoten”, “ontkokering” en “brede school” symboliseren metaforisch samenwerking en integraliteit van onderwijs- en overig lokaal beleid.<sup>9</sup>

Na een aantal jaren van “bestuurlijke vernieuwing” in het onderwijs wordt mede onder invloed van economische uitgangspunten de vraag naar de opbrengsten<sup>10</sup> ervan steeds vaker gesteld. Het sociaal-democratisch constructief en participatief onderwijsbeleid uit de zeventiger en tachtiger jaren heeft plaatsgemaakt voor een sociaal-liberaal transactief onderwijsbeleid.<sup>11</sup> Zo bepleitten in maart 1998 alle politieke partijen het nauwgezet volgen van de met decentralisatie beoogde vergroting van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het onderwijsbeleid<sup>12</sup>. In 1999 verschenen rapporten van onder meer het SCP<sup>13</sup> en de Visitatiecommissie-Brinkman<sup>14</sup> over de lokale beleidsprestaties. En geheel in de lijn met de hernieuwde aandacht voor “opbrengsten” kondigde minister Hermans op 21 februari 2000 in de Tweede Kamer aan, dat hij intensivering van het schooltoezicht nastreeft. Het opstellen van meetbare doelen, het volgen van de veranderingen en het afrekenen op de resultaten wordt ook de norm in het onderwijsbestuur. Het jargon is prestatie-indicatoren, monitoring en output-sturing.

## **2. Over aannames en opbrengsten**

Enerzijds is het prematuur om nu al resultaten te verwachten, de innovaties hebben een zekere doorlooptijd nodig.<sup>15</sup> Anderzijds is het nu al belang stellen in de opbrengsten met het oog op het bijsturen van beleid ook wel verstandig. Mogelijk maken we ons vanwege de onzekerheid rond de aannames zorgen<sup>16</sup> over de effectuering van de hooggespannen verwachtingen: *meer samenwerking en samenhang leidt tot vergroting van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het onderwijs- en jeugdbeleid*. Op 22 februari 2000 nog, in de Tweede Kamer, liet staatssecretaris Adelmund via haar nota “Onderwijskansen” weten, dat scholen een gerichtere hulp zouden krijgen om het onderwijs te verbeteren, wanneer schoolbesturen, gemeente, inspectie en deskundigen *beter zouden samenwerken*.

In 1992 stelde de voormalige Raad voor het binnenlands bestuur<sup>17</sup>, dat lokaal onderwijsbeleid zou moeten worden geïntegreerd in het gehele overheidsbeleid op lokaal niveau. De raad ging ervan uit, dat de gemeente in staat is partijen uit de lokale gemeenschap bijeen te brengen die anders naast elkaar zouden werken. In de notitie “Lokaal Onderwijsbeleid” werd die aanname overgenomen: *“Lokaal onderwijsbeleid kan (...) een wezenlijke bijdrage leveren aan nog meer samenhang en samenwerking op lokaal niveau. Daarbij gaat het niet alleen om samenhang binnen het onderwijs, maar juist ook om de afstemming met andere beleidsterreinen, zoals lokaal jeugdbeleid en veiligheidsbeleid”* (p.5). *“Er moet een voortrekker zijn en het ligt (...) voor de hand die rol bij de gemeente te beleggen”* (p.10).

De beleidstheorie gaat ervan uit, dat gemeenten de mogelijkheden hebben om partijen tot samenwerking te bewegen en om samenhang tussen beleidsterreinen te bewerkstelligen. Toch mag aan die aannames om een aantal redenen worden getwijfeld: weerbarstigheid van het zuilare onderwijsbestel, verkokering binnen het gemeentelijk apparaat, politiek-bestuurlijk incompetenties, (over)belasting van het onderwijsveld en het subsidiologisch verleden bij welzijnsorganisaties. Zelfs het concept “regisseur” blijkt niet zonder problemen.<sup>18</sup> Waar beleid zijn uiteindelijke vorm krijgt in de uitvoering klemmt de vraag “op welke wijze geven actoren vorm aan samenwerking en samenhang als (bestuurlijke) condities voor het bereiken van de beoogde beleidsambities?” Deze ambities<sup>19</sup> zelf blijven hier buiten beschouwing.

## **3. “(...) dromen zijn bedrog, (...)”**

Het SCP-rapport over lokaal jeugdbeleid van oktober 1999 signaleerde, dat politieke en ambtelijke samenwerking tussen de sectoren in veel gemeenten moeizaam verlopen.

Wethouders werken weinig samen, terwijl ook ambtenaren weinig afstemmen. Dergelijke conclusies werden ook getrokken in het SCP-rapport van december 1999 over het onderwijsachterstandenbeleid. De verwachting van de regering, dat juist gemeenten erin slagen om de problematiek gericht en in samenhang aan te pakken, komt slechts ten dele uit. Er heeft in gemeenten veel overleg plaats tussen de bij de achterstandenproblematiek betrokken sectoren en afdelingen, maar gemeenten zetten personeel en middelen niet in samenhang in. De scheiding tussen sectoren is nog steeds erg sterk. Ook in eerder SCP-onderzoek naar “sociale vernieuwing” werd deze verkokering geconstateerd. En eind 1999 rapporteerde de Commissie-Brinkman: in veel gemeenten bestaat het Grotestedenbeleid uit losse projecten, samenhang en samenwerking worden opgezocht via ingewikkelde projectstructuren en in alle gemeenten is sprake van verkokering. Het (projecten)beleid is niet verankerd in de gemeentelijke organisatie en gemeenteraden zijn er nauwelijks bij betrokken. Ook het initiatief van de Tweede Kamer in februari 2000 om praatssessies te houden met deskundigen over (het falen van) het onderwijsachterstandenbeleid wijst op de onzekerheden over de aannames. En ook de door het SCP<sup>20</sup> in september 2000 opgeworpen vraag of de toegenomen marktwerking in het onderwijs(beleid) nu als een “zucht” of een “zegen” moet worden beschouwd, stelt niet gerust. Concurrentie, sponsoring en schaalvergroting wijzen nu niet direct in de richting van samenwerking, samenhang en maatwerk.

Dat de gemeente, omdat zij dichter bij de burger zou staan en meer op de hoogte zou zijn van de plaatselijke situatie, problemen in de samenleving adequater en minder verkokerd dan de rijksoverheid zou kunnen aanpakken, is met bovenstaande rapportages niet aangetoond. Ook de voorlopige resultaten van eigen onderzoek naar de vormgeving van “samenwerking” en “samenhang” binnen het lokaal onderwijs- en jeugdbeleid leiden niet tot vertrouwen in de aannames. In dat - nog lopende - onderzoek is/wordt geprobeerd voor vier Nederlandse gemeenten de in de inleiding op dit artikel geformuleerde meerledige vraag te beantwoorden. De maatschappelijke en bestuurskundige relevanties spreken uit de aangehaalde evaluaties en twijfels over de beleidstheorie. Hierna wordt verslag gedaan van dit onderzoek.

#### **4. Een nieuwe besturingsfilosofie**

Gericht op de verbetering van het sturingsvermogen van de overheid en de aanpak van de problematische relatie bestuur-burger verschenen tussen 1980 en 1993 diverse rapporten. Het was met name het rapport “Staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing” van de Commissie-Deetman<sup>21</sup>, dat het denken over “bestuurlijke vernieuwing” een impuls gaf. De commissie definieerde de nieuwe besturingsfilosofie vooral als een vorm van territoriale, functionele en maatschappelijke decentralisatie. Het gaat bij die vernieuwing volgens Kickert<sup>22</sup> “om een grondige vernieuwing in bestuurlijke verhoudingen tussen rijk, gemeenten, maatschappelijke instanties en burgers” (p.275). Karsten<sup>23</sup> typeerde die vernieuwing als “een vrij fundamentele wijziging die te karakteriseren is als een overgang van een overwegend politiek-bureaucratische naar een meer marktgerichte configuratie” (p.18). En Korsten<sup>24</sup> wees vooral op het symbolische karakter van de vernieuwing. Het concept schept verwachtingen, drukt urgentie uit, mobiliseert en verenigt. Het is “symbool voor actie die een breuk vormt met het bestaande” (pp.41-45).

Als paradigma voor overheidssturing impliceert “bestuurlijke vernieuwing” tegelijkertijd: (1) herverdeling van verantwoordelijkheden tussen overheden, burgers en maatschappelijke organisaties (kerntakendiscussie, decentralisatie, autonomievergroting) en (2) bestuurlijke en maatschappelijke veranderingen gericht op een maakbaarder samenleving (co-productie, onderhandeling, revitalisering). “Bestuurlijke vernieuwing” bestaat daarmee - analytisch - uit

een structurele en culturele hervorming. In postmodern jargon: lokale overheden kleuren hun regierol zelf in, lokale partners voelen zich maatschappelijk verantwoordelijk en binnen en tussen beide actorgroepen werkt men probleemgericht samen, daarbij strevend naar meer samenhang. In ons geval is dat: integraal lokaal onderwijs- en jeugdbeleid (zie figuur 1).

“bestuurlijke vernieuwing” als op <i>centraal</i> niveau gerealiseerde / te realiseren besturingswijze	“bestuurlijke vernieuwing” als op <i>lokaal</i> niveau gerealiseerde / te realiseren hervorming
<ul style="list-style-type: none"> <li>• decentralisatie en deregulering leiden lokaal tot autonomisering en participatie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• lokale actoren nemen hun verantwoordelijkheid en treden aan; de gemeente als gids of voortrekker</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• wettelijke mogelijkheden voor gemeenten om de schoolbestuurlijk rol te heroverwegen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• gemeente kleurt - niet (meer) gehinderd door rol van schoolbestuurder – haar regierol zelf in</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• wettelijke invoering van ‘op overeenstemming gericht overleg’; lokale onderwijsfora</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• gemeentebestuur en schoolbesturen overleggen en werken samen aan lokaal onderwijsbeleid</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• de (niet meer) geoormerkte rijkssubsidies worden lokaal (vanuit de algemene middelen) toegekend</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• gemeentebestuur en lokale partners bestemmen de gelden overwogen en probleemgericht; maatwerk</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• integratie van onderwijsbeleid in overig lokaal beleid (jeugd, welzijn, werk, veiligheid)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• meer samenwerking en samenhang (ontkokering), vergroting van doeltreffendheid en doelmatigheid</li> </ul>

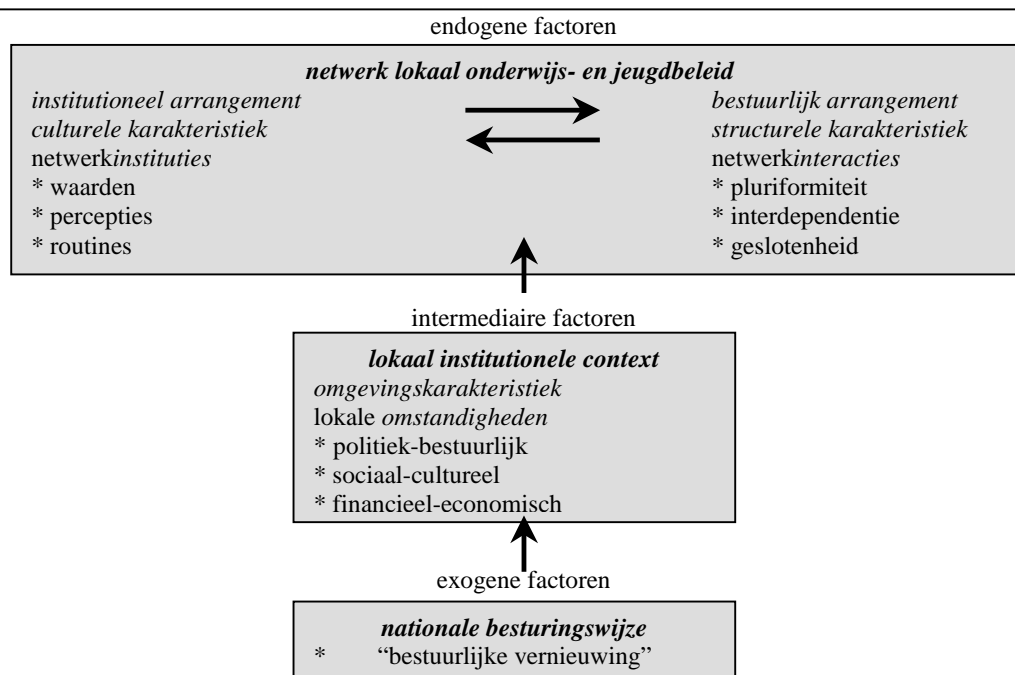
Figuur 1: Overzicht van de in de beleidstheorie met “bestuurlijke vernieuwing” beoogde veranderingen binnen het lokaal onderwijsbestuur (OCenW, Notitie “Lokaal Onderwijsbeleid”, 27 juni 1995).

## 5. Netwerkinteracties en lokale instituties

Vanuit de perceptie dat het openbaar bestuur niet de enige actor is die een samenleving stuurt, wordt in de bestuurskunde gebruik gemaakt van netwerkbenaderingen.<sup>25</sup> Ook de concepten “bestuurlijke vernieuwing” en “lokaal onderwijs- en jeugdbeleid” impliceren dit perspectief. Beide krijgen vorm in onderhandeling. Er is niet één centrale actor. Politici, ambtenaren, schoolbestuurders, jeugdhulpverleners en andere functionarissen zijn bij die vormgeving wederzijds afhankelijk. Bepaald door omstandigheden als geld, deskundigheid, aanzien, organisatiegraad, et cetera gaan betrokkenen kortere of langere tijd meer open of gesloten verbanden met elkaar aan. Op deze manier ontwikkelt zich *in interactie* een “bestuurlijk arrangement”. Vanuit netwerkperspectief kan deze structurele karakteristiek worden beschreven en geanalyseerd in termen van *pluriformiteit*, *interdependentie* en *geslotenheid* (zie figuur 2). De veronderstelling in deze benadering is, dat de mogelijkheid voor sturing in het netwerk is gelegen in de veranderbaarheid van de structurele dimensie ervan. In ons geval: het instellen van een “op overeenstemming gericht overleg”, het verzelfstandigen van het bestuur van het openbaar onderwijs en het (re)decentraliseren van de uitvoering van het welzijnsbeleid naar een lokale welzijnskoepel zijn van die structurele hervormingen, die volgens de beleidstheorie leiden tot meer sturingsmogelijkheden.

Vanuit de perceptie dat het openbaar bestuur bij het sturen van een samenleving ook wordt geconfronteerd met in de vorm van *instituties* aanwezige gangbare, “gestolde” en daardoor duurzame vormen van gedrag wordt in de bestuurskunde gebruik gemaakt van institutionele benaderingen.<sup>26</sup> Ook in de concepten “bestuurlijke vernieuwing” en “lokaal onderwijs- en jeugdbeleid” ligt zo’n culturele oriëntatie besloten. Impliceert het eerste concept het loslaten van de in het onderwijs traditioneel distributieve en constructieve besturingswijze, het tweede concept beoogt het door actoren overstijgen van de eigen sectorale belangen. Hervorming van de traditioneel normatieve oriëntaties is lastig; betrokken actoren hebben in de loop der tijd vaste gedragspatronen ontwikkeld. Ambtenaren en politici hebben de routine opgebouwd

voorstellen risicomijdend te formuleren, leraren beoordelen hun omgeving langs curriculaire perspectieven en voor welzijnswerkers vertegenwoordigt “sociale betrokkenheid” een hoge waarde. Door (*her*)bevestiging van gewoonte, gezichtspunt en betekenisverlening ontwikkelt zich een “*institutioneel arrangement*”. Vanuit institutioneel perspectief kan deze culturele karakteristiek worden beschreven en geanalyseerd in termen van *routines*, *percepties* en *waarden* (zie figuur 2). De veronderstelling in deze benadering is, dat de mogelijkheid voor sturing in het netwerk is gelegen in de veranderbaarheid van de culturele dimensie ervan. In ons geval: “gezamenlijke verantwoordelijkheid”, “participatie” en “bondgenootschappen” zijn van die culturele hervormingen, die volgens de beleidstheorie leiden tot meer sturingsmogelijkheden.



Figuur 2: Analysemodel.

Aangezien het netwerk “lokaal onderwijs- en jeugdbeleid” zich niet in een luchtledig bevindt, afgesloten van andere omgevingen, is het analysekader uitgebreid met een - analytisch - *buiten* het netwerk liggende “*lokaal institutionele context*”. Interacties en instituties *binnen* het netwerk representeren mede de lokaal politiek-bestuurlijke, sociaal-culturele en financieel-economische omstandigheden.<sup>27</sup> Deze omstandigheden - “couleur local” - kunnen van dien aard zijn, dat zij de beoogde structurele en culturele hervormingen binnen het beleidsnetwerk remmen, dan wel bevorderen. In een omgeving waar “subsidiariteit” en “bestuurlijke autonomie” belangrijke waarden vertegenwoordigen, zal “participatie” als culturele hervorming binnen het netwerk lastig totstandkomen. In een omgeving waar een “aantredende gemeente” al gewoon(te) was, zal een “regisserende gemeente” weinig weerstand oproepen. De op centraal niveau geformuleerde beleidstheorie krijgt op decentraal niveau een vertaling - “lokaal maatwerk” - , die op voorhand niet bekend is!

## 6. Onderzoeksopzet, casusselectie en casustypering

Geleid door het hiervoor beschreven analysekader van netwerkinteracties, netwerkinstituties en lokale omstandigheden is/wordt in vier Nederlandse gemeenten (zie figuur 3) een case-study uitgevoerd naar de vormgeving van lokaal onderwijs- en jeugdbeleid. Waar die

vormgeving plaatsvindt in een bestuurlijke en situationele context, die context historisch bepaald is, daar zijn ook verklaringen multi-causaal, tijd- en plaatsgebonden.<sup>28</sup> Elk van de casus is/wordt daarom bestudeerd over een langere periode, te weten 1978-2002. Ook in dat opzicht is de benadering “van-buiten-naar-binnen”. Het aanvangsjaar 1978 is gekozen omdat landelijk de discussie over decentralisatie van rijkstaken eind jaren zeventig begon en omdat in 1978 de verkiezing voor de gemeenteraden weer een nieuwe lokaal bestuurlijke periode markeerde (zie voor deze periodisering in relatie tot de variabelen figuur 4). Het design van een *intensieve* case-study lag voor de hand. Via documentanalyses, secundaire analyses, interviews en participerende observaties zijn/worden interacties en instituties “binnen” en lokale omstandigheden “buiten” de drie/vier netwerken “lokaal onderwijs- en jeugdbeleid” in kaart gebracht.<sup>29</sup>

De casus zijn geselecteerd op basis van criteria waarvan wordt verondersteld, dat zij de institutionele context van een lokaal (onderwijs)bestuur goed constitueren.<sup>30</sup> De dominante criteria zijn “verstedelijking” en “confessionaliteit”. Deze criteria representeren pluriformiteit, dynamiek, toekomst, openheid en verandering, respectievelijk uniformiteit, stabiliteit, verleden, geslotenheid en behoud.<sup>31</sup> De veronderstelling in het onderzoek is namelijk, dat in een gemeente die meer is verstedelijkt en die tevens is gelegen in een meer seculiere omgeving, het institutioneel en het bestuurlijk arrangement ontvankelijker is voor “bestuurlijke vernieuwing”, dan in een gemeente die minder aan die karakteristieken voldoet.

mate van verstedelijking mate van confessionaliteit	grotere gemeente	kleinere gemeente
seculiere omgeving	<i>Floradam</i> <sup>32</sup>	<i>Zuidveen</i>
confessionele omgeving	<i>Waekedonck</i>	<i>Binnenmeer-Eigenveld</i>

Figuur 3: Casusselectie.

De eerste casus betreft **Floradam**, een seculiere gemeente in de Randstad van meer dan 125.000 inwoners. Van de 69 scholen in de stad wordt 48% als volgt door/vanwege de gemeenteraad bestuurd: 30 scholen integraal bestuur, 2 scholen een bestuurscommissie en 1 school een onderwijsstichting. Het bijzonder onderwijs bestaat uit: 13 rk-scholen, 16 pc-scholen en 7 ab-scholen. Onderwijs krijgt hier traditioneel erg veel aandacht. Er heerst een sterk maakbaarheidsperspectief. Gemeentebestuurders en ambtenaren percipiëren beleidsontwikkeling als “interessanter” dan beleidsuitvoering. Van de 39 raadszetels worden er 6 bezet door twee confessionele partijen en 19 door vier links-progressieve partijen.

De tweede casus is het katholieke **Waekedonck**, een middelgrote gemeente van bijna 75.000 inwoners in het zuiden van het land. Van de 41 scholen is 73% rooms-katholiek. Het openbaar onderwijs telt 8 (20%) scholen. In 1991 al besloot de gemeenteraad het bestuur over de toen nog 5 openbare scholen over te dragen aan een bestuurscommissie. De eenheid Onderwijs werd opgeheven. Van de 35 raadszetels worden er 20 door drie confessionele partijen bezet. Onderwijs was tot voor kort voornamelijk een zaak van het “particulier initiatief”. Bestuurlijke belangstelling voor lokaal onderwijs- en jeugdbeleid is er groeiende.

De derde casus is het ruim 17.500 inwoners tellende **Binnenmeer-Eigenveld**, een christelijke, orthodoxe plattelandsgemeente in Zuid-Holland. Van de 9 scholen heeft 67% een

confessionele signatuur. De 2 openbare basisscholen worden bestuurd door de gemeenteraad, de openbare MAVO via een Wgr-constructie. Van de 17 raadszetels worden er 10 bezet door vier christelijk-orthodoxe partijen. Onderwijs is hier altijd al nauw verbonden met de (13) kerk(en). In deze omgeving heeft de overheid een taak waar die van het “particulier initiatief” eindigt. Opeenvolgende colleges beschermen er de lokale cultuur.

De vierde case-study wordt momenteel uitgevoerd in **Zuidveen**, een seculiere kleine stedelijke gemeente van bijna 34.500 inwoners in het oosten van het land. Van de 25 scholen heeft 44% de openbare, 24% een algemeen-bijzondere en 32% een confessioneel-bijzondere signatuur. De 11 openbare scholen worden als volgt door/vanwege de gemeenteraad bestuurd: 1 school integraal bestuur, 9 scholen een bestuurscommissie en 1 school via een Wgr-constructie. Van de 23 zetels in de gemeenteraad worden er 13 ingenomen door vier links-progressieve partijen en 4 door één confessionele partij. De gegevens komen in maart 2001 beschikbaar.

		uitgangs- fase	voorbereidings- fase	implementatie- fase	
1962	1970	1978	1986	1994	2002
		<b>netwerk lokaal onderwijs- en jeugdbeleid</b> <i>institutioneel arrangement en bestuurlijk arrangement</i>			
		<b>lokaal institutionele context</b> <i>politiek-bestuurlijke, sociaal-culturele en financieel-economische omstandigheden</i>			
		<b>nationaal formele besturingswijze</b>			
<i>centrale sturing</i> <i>regulering/distributie</i>	<i>centrale sturing</i> <i>planning/constructie</i>		<i>decentrale sturing</i> <i>aanpassing/participatie</i>	<i>decentrale sturing</i> <i>deregulering/transactie</i>	

Figuur 4: Exogene factoren (nationaal formele besturingswijze), intermediaire factoren (lokaal institutionele context) en endogene factoren (netwerk lokaal onderwijs- en jeugdbeleid) afgezet tegen fasen en tijd.

Zijn verschillen tussen gemeenten in het algemeen wel bekend, de case-studies laten zien hoezeer de lokale vormgeving van onderwijs- en jeugdbeleid samenhangt met netwerkinteracties, netwerkinstituten en lokale omstandigheden.

## 7. Bevindingen

### 7.1 “Hyperventilerend bestuur” in Floradam

Als aantrekkelijke woonomgeving voor vermogenden, als bestuurlijk en cultureel centrum is in het grootstedelijke en seculiere Floradam altijd al veel aandacht geschonken aan onderwijs: de eerste kweekschool voor onderwijzers, de eerste hogere burgerschool, de eerste middelbare meisjesschool en de eerste huishoudschool in het land. De instandhouding tussen 1952 en 1986 van een eigen gemeentelijke onderwijsinspectie kostte de gemeente jaarlijks een half miljoen gulden. Floradam laat zich graag “onderwijsstad” noemen. Lokaal onderwijsbeleid is hier al in de zestiger en zeventiger jaren van de 20e eeuw bestuurlijke realiteit. De basis daarvoor valt in samenhang terug te voeren op een tweetal omstandigheden: (1) de aantrekkingskracht tussen en de charisma’s van een gedurende dertig jaar aanwezige PvdA-onderwijswethouder en enkele bestuurders uit het confessioneel onderwijs en (2) de komst van grote groepen anderstalige

kinderen die speciale aandacht kregen van schoolpsychologen en -maatschappelijk werkers. Nog steeds is het speciaal onderwijs hier opvallend uitgebreid. Het zijn vervolgens twee “buiten” het netwerk “lokaal onderwijs- en jeugdbeleid” liggende waarden die hier het (pro)actieve overheidsoptreden hebben onderhouden: de sterk door de sociaal-democraten aangehangen maakbaarheidsideologie en de bestuurlijke ambitie landelijk te willen meetellen als grote stad.

Tegen deze institutionele achtergrond kon in de jaren tachtig en negentig het lokaal onderwijs- en jeugdbeleid verder vorm krijgen: *“Wij moeten naar mijn opvatting een beleidsvisie ontwikkelen ten aanzien van het **totale** (vet: PR) onderwijs”* (PvdA-onderwijswethouder, 1978).<sup>33</sup> De stad loopt graag vooruit op het landelijke onderwijsbeleid. De invoering van “lokaal onderwijsbeleid” vanaf 1995 is voor Floradam geen wezenlijk nieuwe situatie. “Overleg tussen openbaar en bijzonder onderwijs” en “ontwikkeling van onderwijsbeleid” zijn hier de routines. *“Gezien het feit dat de OETC-nota slechts twee dagen voor de zomervakantie ons bereikt heeft, hebben wij zeer weinig tijd gehad om ons te verdiepen in zo een belangrijk maatschappelijk gebeuren”* (Medezeggenschapsraad van een basisschool, 1993). Politici en beleidsambtenaren hebben meer oog voor de ontwikkeling, dan voor de uitvoering van een beleid. Na de vaststelling van een onderwijsbeleid(snota) wordt overgegaan naar een volgend onderwijsbeleid. Onderwijs(bestuur) wordt gepercipieerd als kerntaak: *“Het volgend jaar zal een aantal uitwerkingsnota’s op het gebied van het lokale onderwijsbeleid verschijnen. Het aantal nota’s zal ik overigens zo beperkt mogelijk houden”* (VVD-onderwijswethouder, 1996). De door “onderwijs” gewenste samenwerking met “jeugdbeleid” wil echter niet vlotten: *“Er is een zeker animositeit tussen onderwijs en welzijn.”*

Als bestuurlijk centrum heeft Floradam al langere tijd politiek en ambtelijk een deskundig bestuursapparaat. Ook de afdeling Onderwijs, de besturen van het bijzonder onderwijs en die van het gedecentraliseerde welzijnswerk beschikken over veel potentieel. In deze grootstedelijke en seculiere omgeving heeft iedereen wel een standpunt en verkondigt dat onomwonden. Politiek hebben deze deskundigheid en assertiviteit geleid tot een zwak ontwikkelde collegialiteit binnen het stadsbestuur. Vooral de sociaal-democraten in college en raad domineren. *“Wij laten inspreken terwijl de plannen politiek al besloten zijn”* (raadslid Groen Links, 1995). En zo moet het verzwakte CDA (van 13 raadszetels in 1978 naar 5 in 1998) vanwege het (pro)actieve onderwijsbeleid van PvdA (en VVD) nogal eens op de rem gaan staan. Ambtelijk blijft het denken vanuit de eigen professionele oriëntaties - de vele reorganisaties ten spijt - steken in bureaupolitiek en verkokering. *“Intern ontvang je niet alle stukken, extern in projectverband brengt iedereen zijn eigen belangen mee. De concurrentie van afdelingen binnen het Grootstedenbeleid is groot en relatief veel geld gaat naar veiligheid.”* In Floradam tekent zich de paradox af van een (pro)actief lokaal onderwijsbestuur en een hoog geschoold ambtenarencorps, waarbij het juist de politieke profilering en die ambtelijke professionalisering zijn, die politici en ambtenaren hinderen bij het voeren van integraal beleid. *“Wethouders hebben meer profiel dan het college.” “De ambtenaren varen hun eigen koers, men werkt vrolijk langs elkaar heen.” “De invloed van het ambtelijk apparaat is ontzettend groot, als bestuurder zou ik sterker aansturen”. “De scholen worden stapelgek. Ze hebben de grootste moeite om projecten af te houden.” “De afhankelijkheid van onze school van de gemeente als schoolbestuur is gering.”* De gemeenteraad lijkt het onderwijsbeleid over te laten aan het overleg met de schoolbesturen. *“Wanneer het OOGO instemt, dan accordeert de raad zonder meer”* (VVD-onderwijswethouder, 1996).

De volgens de beleidstheorie met “bestuurlijke vernieuwing” beoogde institutionele arrangementen als “gezamenlijke verantwoordelijkheid”, “integrale aanpak” en “het toelaten



van andere waardenoriëntaties” lijken in Floradam alleen in beleids- en visienota’s voor te komen. *“Met al die nota’s creëer je een soort bureaucratische waarheid waar je beslissers en geldgevers aardig mee kunt bedwelmen, maar het kan allemaal erg ver afstaan van de praktijk”* (opbouwwerker, 1997). *“Floradam heeft de naam dat zij op onderwijsgebied voorop loopt, maar dat valt wel mee.”* Zowel op uitvoerings- als op bestuurlijk niveau is de waardering voor de indrukwekkende overlegstructuur gedaald. *“We moeten zo verrekte veel. Je moet met iedereen praten. Iedereen moet aan nieuwe rol wennen. In het OOGO stagneert de discussie. Op het uitvoerend vlak gaat het goed.”* *“Er wordt veel overlegd. Maar wat me verbaast, is dat je daarbij vaak dezelfde mensen tegenkomt. De verhoudingen liggen vast en dat werkt remmend.”* In dat licht verrast de opmerking van de visitatiecommissie GSB (1999): *“De sterke participatiecultuur in Floradam biedt echter een hoopgevend perspectief voor een gezamenlijke aanpak van problemen in de stad.”*

De invloed van landelijke projecten als “sociale vernieuwing”, “integraal onderwijs- en jeugdbeleid” en “grootestedenbeleid” is wel, dat de aandacht hier voortdurend gericht is op “samenwerking” en “samenhang”. Ook het in 1998 toedelen van de portefeuilles lokaal onderwijsbeleid, welzijnsbeleid en grootestedenbeleid aan één (PvdA-)wethouder vormde een belangrijke conditie voor het samen werken aan samenhang in onderwijs- en jeugdbeleid. Aan het begin van de 21e eeuw zoeken actoren nog naar een lokaal best passende wijze van sturen. *“De bestuurlijke slagkracht is gering.”* *“In enkele stadsdelen heeft men de wijknetwerken ervaren als een van bovenaf gedropt idee. Kennelijk is enige voorzichtigheid geboden met het decentraliseren van stedelijk ontwikkeld beleid* (intern rapport, 1997). En ondanks het streven naar een participatief en transactief besturingsperspectief vallen de lokale bestuurders veelal terug op de hier vertrouwde sturing via planning en constructie. *“Het beleid van de gemeente Floradam is volgens de geïnterviewden van de uitvoeringsorganisaties (PR: dan ook) niet consistent”* (extern rapport, 1998).

## 7.2 “(Ont)wakend bestuur” in Waekedonck

Dat op centraal niveau omarmde besturingsambities lang niet altijd aansluiten bij de politiek-bestuurlijke en sociaal-culturele realiteit op lokaal niveau spreekt uit het onderzoek in het bijna 75.000 inwoners tellende Waekedonck. Lokaal onderwijsbestuur in termen van “een (pro)actief optredende gemeentelijke overheid, die gelet op een analyse van lokale vraagstukken, scholen en andere maatschappelijke partijen op basis van een visie op onderwijs en jeugd bijeenbrengt”, past hier nog niet. In het collegeprogramma 1999-2002 van deze van oudsher katholieke gemeente staat het als volgt: *“De gemeente **ziet toe** (vet: PR) op het voortbestaan van op het belang van de leerling afgestemde onderwijsvoorzieningen. In algemene termen **bevordert** de gemeente educatie en de deelname aan cultuur in haar vele uitingsvormen, vanwege het grote belang voor de ontplooiing van het individu en de samenleving als geheel. Daarbij is het **particulier initiatief** en de inzet van **vrijwilligers** bijzonder belangrijk. De gemeente moet **waken over** mogelijkheden en voorzieningen die haar inwoners in staat stellen optimaal te functioneren in de samenleving”* (p.3).

Tot in de zeventiger jaren van de 20e eeuw trad men in Waekedonck lokale vraagstukken tegemoet vanuit het perspectief van een traditionele, agrarisch-ambachtelijke gemeenschap. Politiek-bestuurlijk, sociaal-cultureel en financieel-economisch domineerde een rooms-katholiek kader. Deze vervlochten samenleving voerde een lokale beheersingspolitiek. Het onderwijs was voornamelijk in handen van zusters en broeders. Tegenover de 20 rooms-katholieke en 2 protestants-christelijke lagere scholen stonden in 1978 3 openbare lagere scholen. Het voornamelijk uit confessionele raadsleden bestaande gemeentebestuur voerde een distributief onderwijsbeleid. De Stichting Katholiek Onderwijs Waekedonck diende bij de

gemeente de “aanvragen om medewerking” in en de raad kende kritisch toe. Vervolgens werd gezorgd voor “voldoend openbaar onderwijs in een genoegzaam aantal scholen”. Vorming, welzijn, onderwijs en cultuur werden gepercipieerd als behorend tot het “particulier initiatief”. Bij een dergelijke oriëntatie past een terughoudend overheidsoptreden. *“De vraag waarom kinderopvang in Waekedonck niet gesubsidieerd wordt: naar onze opvatting is kinderopvang nog steeds een verantwoordelijkheid van de ouders”* (PvdA-welzijnsbewindvoerder, 1985). *“Uit de vergelijkende budgetanalyse blijkt, dat de gemeente Waekedonck verhoudingsgewijs erg weinig middelen bijlegt bij het onderwijs”* (VVD-raadslid, 1986). *“Wij zullen dit (PR: het ontstaan van zwarte scholen) in ieder geval met de Inspecteur van het onderwijs bespreken”* (CDA-onderwijsbewindvoerder, 1987).

Het waren sociaal-culturele en financieel-economische ontwikkelingen - secularisatie, multiculturalisering, de komst van nieuwe bedrijven en werknemers, krimpende financiële middelen - , die maakten dat vanaf eind jaren tachtig van de 20e eeuw een defensief en distributief overheidsoptreden niet meer voldeed. De overschakeling van *“beleid vanuit de stoel”* naar de *“lokale regisseursrol”* voltrok zich in Waekedonck op het terrein van onderwijs- en jeugdbeleid moeizaam. Waarden als “particulier initiatief”, “bestuurlijke autonomie” en “verdelende rechtvaardigheid” bleken een lange doorwerking te hebben. *“Wat de niet-materiële dienstverlening betreft blijven wij van mening, dat de gemeente geen taken moet uitvoeren die net zo goed door het particulier initiatief gedaan kunnen worden”* (CDA-raadslid, 1978). *“In een periode dat het aantal leerlingen gaat teruglopen, is het niet erg realistisch nog langer energie te steken in het streven naar een openbare HAVO”* (GB-raadslid, 1985). *“De stijgende belangstelling voor het openbaar basisonderwijs zal zich in de praktijk nog altijd moeten bewijzen”* (CDA-fractievoorzitter, 1990). *“Zaken die niet duidelijk een object van de overheidszorg zijn, moeten aan het particulier initiatief worden overgelaten”* (VVD-verkiezingsprogramma, 1999-2002).

De routine “schoolbesturen en maatschappelijke instellingen dienen verzoeken in en de gemeente faciliteert eventueel”, bleek hardnekkig. Een eenzijdige afhankelijkheid, die zich lastig liet wijzigen. Zo werd in 1987 het PvdA-voorstel om het gemeentelijk woningbedrijf te democratiseren met 15 tegen 14 stemmen in de raad verworpen. Vrouwenemancipatie en kinderopvang scoorden nog lang beleidsmatig laag. En voorstellen om het godsdienst- en levensbeschouwelijk vormingsonderwijs niet meer te subsidiëren, haalden het in de raad net niet. Hier toont zich de denominatieve tweedeling in Waekedonck. Als compromis werd in het najaar van 2000 besloten het geld voor het godsdienstonderwijs toe te kennen aan programma’s “waarden en normen”. Het bestuurlijk perspectief van disciplineren en uniformen van een lokale samenleving heeft duidelijk aan kracht ingeboet.

Het is de toenemende pluriformiteit van de lokale samenleving die hier in de negentiger jaren veranderingen afdwingt: gemeentelijke reorganisaties, externe adviseurs, verzelfstandiging van het bestuur van 6 openbare scholen, budgetsubsidieëring binnen de welzijnssector, directe meting (!) van de behoefte aan openbaar onderwijs en nota’s welzijns- en jeugdbeleid. De geslotenheid van het bestuurlijk arrangement neemt af en de afhankelijkheidsrelaties worden meerzijdig. De ontwikkelingen vertonen echter weinig samenhang en leiden voor het gemeentebestuur tot onvoorziene situaties. De heroriëntatie gaat moeizaam. Met de verzelfstandiging van het openbaar onderwijs lekt de onderwijsexpertise bij de gemeente weg, onderwijstaken worden binnen het stadhuis opgedeeld naar drie sectoren, beheersambtenaren moeten nu onderwijsbeleid maken, lokalenplanning komt niet van de grond, werkachterstanden en dysfunctioneren leiden tot personele conflicten, onderwijsbewindvoerders missen ambtelijke ondersteuning en de onderwijscommissie raakt geïrriteerd. In 1998 bekendt de gemeentesecretaris (!) in de raadscommissie Onderwijs: *“Gelet op het gegeven, dat de benodigde deskundigheid voor het*

*opstellen van een Integraal Huisvestingsplan binnen de gemeente niet voorhanden is, is besloten tot uitbesteding.”*

De metafoor van “regisserende gemeente” is eind negentiger jaren in Waekedonck nog niet passend. Voor lokaal onderwijsbeleid zijn schoolbegeleidingsgelden gereserveerd, een inhoudelijke bestemming is er niet. De onderwijsfuncties zijn inmiddels wel weer terug binnen één sector, maar het integraal onderbrengen van “lokaal onderwijsbeleid” binnen “welzijnsbeleid” met een veel langere lokale historie kent het risico, dat “onderwijs” louter vanuit “welzijn” wordt gedefinieerd. Veel meer dan de afdeling “Welzijnsbeleid” beschikken de twee grote katholieke schoolbesturen en de bestuurscommissie openbaar onderwijs over onderwijsdeskundigheid. Wie is hier regisseur? *“Als het Lokaal OnderwijsForum zich over het GOA-plan heeft gebogen en bepaalde ideeën en lijnen uitzet, is de zaak in redelijk goede handen en kan daarin alle vertrouwen bestaan”* (CDA-raadslid, 1998). Het door de overheid overlaten van initiatieven aan particuliere actoren lijkt in deze omgeving nog steeds beter te gedijen dan de rol van “voortrekker”. Maar in een omgeving waar gemeentelijke bemoeienis met (bijzonder) onderwijs traditioneel niet echt past, is “bestuurlijke vernieuwing in het onderwijs” wel met waarborgen omkleed: *“De wethouder van onderwijs kan alleen met **mandaat** (vet: PR) in het lokaal onderwijsforum functioneren”* (CDA-verkiezingsprogramma 1999-2002).

In ieder geval heeft “bestuurlijke vernieuwing” in Waekedonck geleid tot het zich losmaken van het openbaar onderwijs van zijn confessioneel georiënteerde schoolbestuur en tot het revitaliseren van een dysfunctionerende sector Welzijn. *“De verzelfstandiging van het openbaar onderwijs en het wegzetten van de schoolbestuurlijke taak werd met het oog op de gewenste inkrimping van het ambtelijk apparaat met beide handen aangegrepen”*. Van een “knellende pet” vanwege het actief vorm willen geven aan lokaal onderwijsbeleid was in de jaren negentig nog geen sprake. Echter aan het begin van de 21e eeuw lijken actoren bezig met een inhaalslag. Onderwijsbestuur oriënteert zich hier geleidelijk aan meer op participatie en transactie. *“Onderwijs is geëlimineerd geweest. Men hield het bij de plichten. Maar er gebeurt de laatste tijd wat in Waekedonck. Actief onderwijsbeleid is merkbaar, er was een star ambtelijk web, nu is er dynamiek”*.

### 7.3 “Autistisch bestuur” in Binnenmeer-Eigenveld

Lokaal onderwijs- en jeugdbeleid in termen van “het bijeenbrengen van uiteenlopende partijen door een regisserende gemeente met het oog op het samenwerken aan lokale vraagstukken aangaande onderwijs en jeugd” is in het overwegend gereformeerde Binnenmeer-Eigenveld anno 2000 geen bestuurlijke realiteit. Het zijn de in deze plattelandsgemeente “buiten” het beleidsnetwerk liggende politiek-bestuurlijke en sociaal-culturele omstandigheden, die remmend werken op de vormgeving van “bestuurlijke vernieuwing”. *“Recht overeind blijft dat de grootste verschillen principiële zaken betreffen en ik denk dat dit ook wel altijd zo zal blijven”* (SGP-raadslid, 1990). *“Het contact met de gemeente is moeizaam. Ze staan vaak afwijzend tegenover voorstellen. Er is daar een houding van eerst de kat uit de boom kijken. Ze werken volgens de letter van de wet en met de hand op de knip”*. *“We moeten niet zelf activiteiten gaan ontwikkelen om jeugd bezig te houden. Dat is een taak van de ouders”* (SGP-raadslid, 1997). Actoren binnen en buiten het netwerk “lokaal onderwijs- en jeugdbeleid” laten zich in hun handelen leiden door waarden die hier altijd al golden: “bestuurlijke autonomie”, “eigen verantwoordelijkheid”, “particulier initiatief” en “soberheid”. *“Decentralisatie wordt hier niet gezien als een kans; in het dorp heerst de sfeer ‘het is goed zo’. Bovendien, decentralisatie kost de gemeente geld.”*

Het netwerk kenmerkt zich hier door een beperkte verscheidenheid aan belangen, is intern en extern relatief gesloten en vertoont een eenzijdige afhankelijkheid: onderwijs- en

welzijnsinstellingen ervaren een afhankelijkheid van gemeentebestuurders en ambtenaren. Binnen het gesloten overleg van de SGP-portefeuillehouder Onderwijs, de onderwijs- en welzijnsambtenaren en betrokkenen worden de eventuele belangentegenstellingen opgelost. Pogingen vanuit het veld om een meer open overleg te realiseren, zijn weinig succesvol: *“Het onderwijsveld wil blijven praten. Ze krijgen er niet genoeg van. Maar het kost de ambtenaren alleen maar tijd. Bovendien is er een tekort aan ambtenaren, dus veel overleg is niet mogelijk.”* Tot 1982 vond politiek overleg over onderwijsaangelegenheden plaats in een besloten commissievergadering, in 1998 voor het eerst trad in Binnenmeer-Eigenveld een college aan, dat zich naar de bevolking toe verantwoordde met een programma. Hier heerst nog sterk de overtuiging *“(…) dat de overheid haar gezag niet aan het volk ontleent, maar dat zij in de eerste plaats verantwoording schuldig is aan God”* (SGP-verkiezingsprogramma 1998-2002). De vorming in 1998 van een PvdA/VVD/CDA-college werd gezien als een politieke aardverschuiving. Toch zou ook dit college - met een meerderheid van één raadszetel - niet voor geheel andere perspectieven kiezen: een sobere besteding van de middelen op basis van een sluitende begroting, in de samenleving ruimte voor vernieuwing en traditie en een gereserveerde opstelling tegenover regionalisering. Voor 1999 werd een reserve berekend van ruim 22 miljoen gulden, waarvan 2,5 miljoen aan vrij besteedbare reserves.

Jegens zijn “bondgenoten” binnen “onderwijs” en “welzijn” heeft het gemeentebestuur niet veel verlangens. In het voeren van overleg en het samenwerken met deze lokale partners wordt weinig geïnvesteerd. *“Voor ons is de grens van het geven van financiële injecties aan het openbaar onderwijs bereikt. Onze achterban kijkt er ook kritisch naar. Vandaar”* (CDA-raadslid, 1995). *“Over de decentralisatie huisvesting hoorden we maar niets. De gemeente was razend stil. We hebben toen met de andere bijzondere schoolbesturen overleg gevoerd en de gemeente vervolgens om een onderhoud verzocht.”* *“(…) Het gemeentebestuur zal slechts op hoofdlijnen de kwaliteit van het onderwijs bewaken”* (Collegeprogramma 1998-2002). *“Je kunt politiek nauwelijks scoren op onderwijsbeleid.”* Hoe geheel anders is de opstelling tegenover het bedrijfsleven: *“Het college zet zich in voor een goed en gestructureerd overleg met het plaatselijk bedrijfsleven, zowel via de ondernemersverenigingen als met individuele ondernemers om op de hoogte te blijven van de wensen en de problemen bij die groepen”* (Collegeprogramma 1998-2002).

Voor onderwijs- en jeugdbeleid blijft hier de bestuurlijke routine: “naleving van de wet”, “allocatie van de rijksvergoeding aan het onderwijs” en “gemeentelijke subsidie voor maatschappelijke organisaties”: een distributief besturingsperspectief. De mate waarin organisaties bijdragen aan de bescherming van lokale waarden vormt bij subsidiëring een voornaam criterium. *“Het bestemmen van belastinggeld voor particuliere activiteiten (subsidies) dient zorgvuldig en met zekere terughoudendheid te gebeuren”* (RPF/GPV-verkiezingsprogramma 1998-2002). *“Het CDA heeft geen behoefte aan sport op zondag en heeft ook op die dag het zwembad niet nodig”* (CDA-verkiezingsprogramma 1998-2002). Subsidiebeleid krijgt in Binnenmeer-Eigenveld meer aandacht dan onderwijsbeleid. En hoewel “onderwijs” en “welzijn” in het gemeentehuis in één afdeling en ook kamer zijn ondergebracht, worden zij gepercipieerd als twee werelden: die van de rijksvergoedingen en die van de lokale subsidies. *“Als wij naar hoofdfunctie 4, onderwijs, gaan mogen wij opmerken dat wij bij alle veranderingen een erfgoed hebben waaraan gelukkig nog niet is getornd, namelijk de vrijheid van onderwijs.”* *“Het gescheiden traject van inventarisatie onderwijsachterstandenbeleid en jeugdbeleid is een gemiste kans.”* Het ondanks vele toezeggingen eind jaren negentig niet uitbrengen van een nota “Jeugdbeleid” werd niet ten onrechte beargumenteerd met gebrek aan personele capaciteit: *“De goede medewerkers vertrekken regelmatig vanwege de nadruk op beheer, de beperkte doorgroeimogelijkheden en het ‘anderszins’ zuinige personeelsbeleid”*.

Waar problemen op het terrein van onderwijs en jeugd de gemeentegrens overstijgen of waar vanwege de bestuurlijke schaal de expertise te beperkt is, zou intergemeentelijke samenwerking de mogelijkheden voor lokaal onderwijsbeleid kunnen vergroten. Hoewel beide situaties zich in Binnenmeer-Eigenveld voordoen, vertegenwoordigen “lokale identiteit” en “bestuurlijke autonomie” hogere waarden dan samenwerking met andere overheden en maatschappelijke organisaties op het terrein van onderwijs en jeugd. Voorstellen uit het veld om met het oog op de zich aandienende lokale onderwijstaken aan te sluiten bij het in 1992 door zes omliggende gemeenten gestarte Federatief Werkverband Onderwijs vinden tot op heden politiek-bestuurlijk geen gehoor. De aansporing van kleine gemeenten in het Besluit “Landelijk beleidskader gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid 1998-2002”<sup>34</sup> om op vrijwillige basis een onderwijsachterstandenplan op te stellen en om samenwerking op te zoeken met andere gemeenten komt niet overeen met het hier heersende institutionele arrangement. Tegen deze normatieve achtergrond is het dan weer opmerkelijk, dat de gemeente zegt te overwegen haar *school*/bestuurlijke rol op afstand te willen plaatsen, waar die mogelijkheid juist is gecreëerd om gemeentebesturen in staat te stellen hun lokaal *onderwijs*bestuurlijke rol actief vorm te geven.

In de beleidstheorie beoogde structurele hervormingen als “op overeenstemming gericht overleg” en “intergemeentelijke samenwerking” ontwikkelen zich in Binnenmeer-Eigenveld vanwege al langere tijd bestaande waarden en percepties niet verder dan de routines “wettelijk verplicht” en “financieel noodzakelijk”: “*Regionaal beleid, alleen indien dat moet of wanneer dat efficiënter is*” (Collegeprogramma 1998-2002). Met die veranderingen samenhangende culturele hervormingen als “gezamenlijke verantwoordelijkheid” en “integrale aanpak” lijken in Binnenmeer-Eigenveld vooralsnog niet passend. Het opstellen van een verordening “Overleg lokaal onderwijsbeleid” en een “Integraal huisvestingsplan” werd gepercipieerd als een wettelijk verplichte taak. En ook “buiten” het lokale bestuur is er van culturele hervorming weinig te merken: “*Op overeenstemming gericht overleg doe je volgens regels, maar het is onmogelijk om het als alle partijen eens te worden. En bovendien, de gemeente heeft het geld.*”

Wel heeft “bestuurlijke vernieuwing” hier ertoe geleid, dat voor- en tegenstanders van deze herverdeling van verantwoordelijkheden argumenten hebben gekregen om het eigen bestuurlijk handelen te heroverwegen (of te herbevestigen) en om elkaar hierover (aan) te spreken.

## **8. Conclusie en discussie**

Implementatie van onderwijs- en jeugdbeleid - zo is de heersende gedachte - kan veel beter plaatselijk worden vormgegeven. De vraagstukken en de oplossingen hebben vanwege de lokaal-specifieke aard ervan baat bij een lokaal gekleurde aanpak. De aanname is, dat “samenwerking” (ontkokering) en “samenhang” (integraliteit) op lokaal niveau zullen leiden tot vergroting van de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het onderwijs- en jeugdbeleid.

Waar toe vertrouwen op de lokale vertaling van decentralisatie van onderwijs- en jeugdbeleid kan leiden, leren de bestudeerde casus. “Bestuurlijke vernieuwing” lijkt in het seculiere Floradam met een lange traditie van (pro)actief onderwijsbeleid de bestaande politisering, bureaupolitiek en verkokering alleen maar te stimuleren: niets geen “samenhang” en “samenwerking”. In het katholieke Waekedonck staat het afnemend sturingsvermogen van het lokaal onderwijsbestuur eind 20e eeuw haaks op het met verzelfstandiging van het openbaar onderwijs beoogde beleid. De beleidstheorie leert juist, dat deze verzelfstandiging leidt tot meer mogelijkheden voor gemeentelijk onderwijsbeleid. En “lokaal maatwerk” als in de plattelandsgemeente Binnenmeer-Eigenveld gerealiseerd - “lokaal onderwijsbeleid als wettelijke verplichting” - , was door de staatssecretaris ongetwijfeld niet beoogd. Een centrale

overheid die zich onvoldoende rekenschap geeft van de bij de lokale actoren heersende normatieve oriëntaties en die de lokaal institutionele context als waarde(n)vrij beschouwt, weet niet precies waar het beleid - eenmaal gedecentraliseerd - naartoe gaat.<sup>35</sup> Het maakbaarheidsperspectief dient dan ook vooralsnog te worden gerelativeerd.

De case-studies laten zien, dat de gemeente niet in alle gevallen bij uitstek in de positie is om een regierol op zich te nemen. In alle drie de gemeenten is de praktijk, dat de gemeenteraad (= *integraal*) de regie overlaat aan het “op overeenstemming gericht overleg” (= *sectoraal*) tussen schoolbesturen (voor het voortgezet onderwijs meestal de directeur), wethouder en ambtenaren. Ook het profijt dat volgens de beleidstheorie andere lokale actoren kunnen hebben van de betrokkenheid van de gemeente bij het onderwijs- en jeugdbeleid, valt wel mee. In Floradam leidt het gemeentelijk engagement tot een als negatief ervaren “bestuurlijke drukte”, in Binnenmeer-Eigenveld is eerder sprake van “bestuurlijke afwezigheid” (“*we moesten als instelling bij de gemeente soebatten voor aandacht en geld*”) en in Waekedonck dient om van profijt te kunnen spreken eerst het “bestuurlijke deficit” te worden hersteld. Maar ook dan nog zullen waarden als “gedeelde verantwoordelijkheid” en “particulier initiatief” het gemeentebestuur terughoudend doen zijn.

Uit de case-studies spreekt, dat “samenwerking” en “samenhang” niet duurzaam tot stand komen door louter het inrichten van nieuwe bestuurlijke arrangementen. Het veranderen van structuren en verhoudingen is een noodzakelijke, maar volstrekt geen toereikende voorwaarde voor “bestuurlijke vernieuwing in het onderwijs”. Actoren brengen namelijk al langere tijd bestaande waarden, percepties en routines mee en ook het beleidsnetwerk zelf bevindt zich in een “gestolde” omgeving. In relatie tot het relevante beleid - in ons geval “lokaal onderwijs- en jeugdbeleid” - impliceert de lokaal heersende orde talrijke “remmende” en “bevorderende” factoren. Afhankelijk van hun beleidsambitie maken actoren daarvan strategisch of communicatief gebruik: dit betrekkelijk los van hoe het netwerk bestuurlijk is gestructureerd. Als voorlopige centrale conclusie wordt daarom geformuleerd: het ontstaan, dan wel het uitblijven van de met “lokaal onderwijs- en jeugdbeleid” beoogde beleidsprestaties valt in samenhang terug te voeren op *interacties* en *instituties* binnen het beleidsnetwerk en de dat netwerk “omringende” lokale *omstandigheden*. Hiermee wordt de discussie gestart om met het oog op het slagen van het beleid “bestuurlijke vernieuwing” minder “bestuurlijk” en meer “cultureel” te laten zijn. Maar dat is voor een volgende keer.

Kennis omtrent de aard en de werking van de lokaal institutionele omgeving van een beleid is met het oog op het slagen van het decentralisatiebeleid van belang. Experimenten met decentralisatie in de vorm van simulaties, ex ante-evaluaties of uitvoeringstoetsen zouden ons vroegtijdig(er) kunnen informeren over de werking van uiteenlopende lokale condities. De effectiviteit en efficiëntie van het centraal geformuleerde onderwijs- en jeugdbeleid, voor volkshuisvesting en gezondheidszorg geldt hetzelfde, zou kunnen uitblijven, wanneer de werking van de lokaal institutionele factor binnen het beleid door zowel centrale als decentrale overheid, maar ook door andere betrokken actoren, wordt veronachtzaamd.

---

#### Noten en literatuurreferenties

<sup>1</sup>. De auteur is als onderwijskundige en als bestuurskundige afgestudeerd aan de Universiteit van Amsterdam en als wetenschappelijk docent verbonden aan de Opleiding Bestuurskunde - Centrum voor Publiek Management - van de Erasmus Universiteit Rotterdam.

<sup>2</sup>. Zie: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, *Onderwijs in stelling: kracht en creativiteit voor de kennissamenleving*. Brief van minister Hermans en staatssecretaris Adelmund aan de Tweede Kamer ten

behoefte van de onderwijsbegroting 2001, 7 november 2000. Zie ook hun beleidsbrief van 21 september 1999 (eindnoot 11).

<sup>3</sup>. In het Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid (jrg.11, nr.4, 1999, pp.219-242) beoordeelt ex ante drs R. de Groot (UVA-Afdeling Pedagogiek en Onderwijskunde) de haalbaarheid van een aantal met decentralisatie van onderwijsbeleid beoogde (bestuurlijke) effecten. In deze bijdrage wordt een stap verder gezet: op basis van empirisch onderzoek wordt ex post beschreven (en verklaard) op welke wijze actoren vormgeven aan lokaal onderwijs- en jeugdbeleid.

<sup>4</sup>. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, *Lokaal Onderwijsbeleid*, TK 94-95, 23 309, nr.12, 27 juni 1995.

<sup>5</sup>. Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, *Bestuurlijke vernieuwing in het onderwijs (een brief, geen nota)*, TK 92-93, 22 827, nr.2, 9 november 1992.

<sup>6</sup>. Gezamenlijke richtinggevende uitspraken van de vertegenwoordigers van de onderwijskoepelorganisaties en de minister van Onderwijs en Wetenschappen in het *Schevenings Beraad Bestuurlijke Vernieuwing* met betrekking tot gewenste ontwikkelingen in de bestuurlijke verhoudingen in primair en voortgezet onderwijs, 's-Gravenhage, 6 juli 1993.

<sup>7</sup>. Zie: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, *Perspectief voor jeugdigen, kansen voor gemeenten: Lokaal preventief jeugdbeleid*, Rijswijk, 1995; Projectgroep Ontwikkeling Lokaal Preventief Jeugdbeleid (Commissie-Groenman); Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, *Landelijk beleidskader gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid 1998-2002*, oktober 1997; Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, *Verworvenheden en perspectief: het 0-18 jarige allochtonenbeleid*, 's-Gravenhage, maart 1999; Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, *Beleidskader Wet op de Jeugdzorg*, 's-Gravenhage, juni 2000; [www.bredeschool.net](http://www.bredeschool.net); [www.vveducatie.nl](http://www.vveducatie.nl); [www.goa.nl](http://www.goa.nl); [www.onderwijskansen.nl](http://www.onderwijskansen.nl).

<sup>8</sup>. Over een aantal bij wet naar gemeenten gedecentraliseerde onderwijsbevoegdheden dient met de lokale schoolbesturen "op overeenstemming gericht overleg" (OOGO) te worden gevoerd. In een door de gemeenteraad vastgestelde verordening is de wijze van overleg beschreven. Dit overleg betreft in ieder geval het Onderwijshuisvestingsbeleid, het Onderwijsachterstandenbeleid, het beleid Onderwijs in allochtone levende talen en het beleid Schoolbegeleiding. Gemeenten en schoolbesturen kunnen meer beleidsterreinen als 'OOGO-gevoelig' aanmerken en ook meer partijen voor overleg uitnodigen.

<sup>9</sup>. Zie: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, *De gemeente uw partner. Het hoe en waarom van het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid*. Brochure van staatssecretaris Netelenbos, 's-Gravenhage, december 1997. Zie vooral ook: de notitie *Lokaal Onderwijsbeleid* van juni 1995.

<sup>10</sup>. Vergelijk de sinds de tachtiger jaren van de vorige eeuw in het onderwijs(beleid) gebruikte samenstellingen als *bedrijvige school*, *ondernemende universiteit*, *effectief schoolbestuur*, *autonomie en kwaliteit*, *pedagogisch ondernemerschap*, *opbrengstgerichte houding* en - recent - *sterke onderwijsinstellingen*.

<sup>11</sup>. Zie: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, *Sterke instellingen, verantwoordelijke overheid*. Brief van minister Hermans en staatssecretaris Adelmund aan de Tweede Kamer, 21 september 1999. Paragrafen in deze ten behoeve van de onderwijsbegroting 2000 geschreven beleidsbrief als "Publiek ondernemerschap" en "Op de grenzen van publiek en privaat" geven de paradigmawisseling goed weer. Zie ook hun beleidsbrief van 7 november 2000: "Instellingen krijgen meer dan nu de ruimte om hun lot in eigen hand te nemen" en "Ouders, bedrijven en andere maatschappelijke organisaties kunnen aanvullend eigen middelen aan het onderwijs geven" (OCenW-persbericht, 7 november 2000, nr.144).

<sup>12</sup>. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, *Decentralisatie*. Verslag van een algemeen overleg van de Vaste Commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, TK 97-98, 22 236, nr.53, 17 maart 1998.

<sup>13</sup>. Sociaal en Cultureel Planbureau, *Lokaal jeugdbeleid*, 's-Gravenhage, 14 oktober 1999; Sociaal en Cultureel Planbureau, *Gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid*, 's-Gravenhage, 9 december 1999.

<sup>14</sup>. Visitatiecommissie Grotestedenbeleid, *Perspectief op prestaties*, 's-Gravenhage, november 1999.

<sup>15</sup>. "Zeer veel dynamiek en onevenwicht, zowel in kwantitatieve als kwalitatieve zin, zijn nodig voordat een maatschappelijk complex over een drempel komt en verandert. Zeker in het onderwijs met de gevoelige compromissen rond verzuiling", in: W.J.M. Kickert, *Complexiteit, zelfsturing en dynamiek. Over management van complexe netwerken bij de overheid*. Oratie, Alphen aan den Rijn, 1991, p.31.

<sup>16</sup>. E.P. Rutgers & B. Goezinne, De (on)maakbare samenleving. Bestuurlijke vernieuwing in het onderwijs, *Openbaar bestuur*, jrg.7, nr.1, 1997, pp.8-12. Ook uit de recente druk die de Tweede Kamer uitoeft op de bewindslieden en zij weer op ambtenaren en (grotere) gemeenten om het integratiebeleid daadkrachtiger aan te pakken, spreekt in feite de twijfel over de sturingsmogelijkheden en de aannames.

<sup>17</sup>. Raad voor het binnenlands bestuur, *Onderwijsbestuur op Gelijke Voet. Advies over integraal bestuur ten aanzien van het onderwijs*, 's-Gravenhage, 23 januari 1992.

<sup>18</sup>. Zie het in opdracht van de toenmalige staatssecretaris van Binnenlandse Zaken door de Raad voor het openbaar bestuur in december 1999 uitgebrachte advies "Op het toneel en achter de coulissen. De regiefunctie van gemeenten".

- <sup>19</sup>. Het betreft het Onderwijshuisvestingsbeleid, het Onderwijsachterstandenbeleid, het beleid Onderwijs in allochtone levende talen, het beleid Schoolbegeleiding, het Lokaal preventief jeugdbeleid, het beleid Bestrijding van schoolverzuim en voortijdig schoolverlaten, het beleid Voor- en voerschoolse educatie, et cetera.
- <sup>20</sup>. Sociaal en Cultureel Planbureau, *Sociaal en Cultureel Rapport 2000. Nederland in Europa*. §12.3 *Marktwerking in het onderwijs*, 's-Gravenhage, september 2000, pp.443-462.
- <sup>21</sup>. Ministerie van Binnenlandse Zaken, Bijzonder Commissie Vraagpunten (Commissie-Deetman), *Staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing*, TK 90-91, 21 427, nr.3, 16 november 1990.
- <sup>22</sup>. W.J.M. Kickert, Bestuurlijke vernieuwing, in: *Acta Politica*, jrg.XXVIII, nr.3, 1993, pp.273-294.
- <sup>23</sup>. S. Karsten, Bestuurlijke vernieuwing en de autonome school, in: *Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid*, jrg.6, nr.1, 1994, pp.17-30.
- <sup>24</sup>. A.F.A. Korsten, Bestuurlijke vernieuwing in gemeenten. Een illusie? in: *Beleidswetenschap*, jrg.11, nr.1, 1997, pp.41-54.
- <sup>25</sup>. W.J.M. Kickert, E-H. Klijn & J.F.M. Koppenjan (eds.), *Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector*, London, 1997.
- <sup>26</sup>. W.R. Scott, *Institutions and Organisations*, London, 1995. Zie ook: F. Hendriks, *Beleid, cultuur en instituties. Het verhaal van twee steden*, Leiden, 1996. Zie ook: W. Derksen, *Institutionele normen in het lokaal bestuur*, Leiden, 1990.
- <sup>27</sup>. A.C.Zijdeveld, Instituten en netwerken. Een theoretische exercitie, in: P.B. Lehning (red.), *De beleidsagenda 2000. Strijdpunten op het breukvlak van twee eeuwen*, Bussum, 2000, pp.42-57.
- <sup>28</sup>. J.M.G. Leune & A.L.M. van Wieringen, Tussen opleggen en overreden: besturen in een dynamische context, in: Th. van Bergen, A. Knoers & P. Slegers (red.), *Perspectieven op de school in dynamische ontwikkeling*, Alphen aan den Rijn, 1997, pp.17-34.
- <sup>29</sup>. De documentanalyses betroffen: de notulen van vergaderingen van de gemeenteraad en de raadscommissie Onderwijs, de daarin geagendeerde relevante beleidsstukken, de verkiezingsprogramma's van politieke partijen, de collegeprogramma's, alsmede begrotingsstukken. Dit alles over de periode 1978-heden. De secundaire analyses hadden betrekking op per casus enige literaire, (populair-)wetenschappelijke en toeristische publikaties. Interviews werden gehouden met politici, ambtenaren, schooldirecteuren, schoolbegeleiders, bestuurders (openbaar en) bijzonder onderwijs en medewerkers in het welzijnswerk. In totaal werden in de drie casus 53 interviews afgenomen. De participerende observaties betroffen het bijwonen van vergaderingen van gemeenteraad, raadscommissie Onderwijs, werkgroepen lokaal onderwijsbeleid en het 'op overeenstemming gericht overleg'. In het kader van participerende observatie werd tijdens het - over ca. 7 maanden per casus gespreide - verblijf op locatie nog met diverse mensen binnen en buiten het stadhuis gesproken. Ook werden in het kader van die observaties bezoeken aan de gemeente afgelegd (museum, bibliotheek, 'terras', tentoonstelling, de plaats zelf).
- <sup>30</sup>. T. Parsons, *Politics and Social Structure*, New York, 1969.
- <sup>31</sup>. P. Pennings, *Verzuiling en ontzuiling: de lokale verschillen*, Amsterdam, 1991.
- <sup>32</sup>. De casus zijn ter anonimisering voorzien van gefingeerde namen.
- <sup>33</sup>. De casusbeschrijvingen zijn ter illustratie en verlevendiging voorzien van door actoren gedane (publieke) uitspraken. Waar die uitspraken zijn gedaan binnen de vertrouwelijkheid van het interview, zijn zij volgens afspraak anoniem gehouden.
- <sup>34</sup>. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, *Besluit Landelijk beleidskader gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid 1998-2002*, oktober 1997, p.28
- <sup>35</sup>. Frans-Bauke van der Meer, Gert Jan de Vries en Geert Vissers, Evaluatie en leerprocessen bij de overheid: de rol van institutionele condities, in: *Beleidswetenschap*, jrg.14, nr.3, 2000, pp.253-279. De auteurs trekken de (vergelijkbare) centrale conclusie, dat de doorwerking van een beleid niet zozeer wordt bepaald door de kenmerken van dat beleid zelf, maar door de aansluiting van dat beleid op de "repertoires" van de betreffende overheidsinstanties.